
PRO VITA & FAMIGLIA

Direzione Campagne

AIUTI CONDIZIONATI

L'Unione Europea e l'Africa: strumenti finanziari,
giuridici e commerciali in materia di aborto,
agenda LGBTIQ+ ed educazione sessuale

I dati e i documenti

MATERIALE DOCUMENTALE A USO STAMPA

Luglio 2026

Indice

PARTE I — Sintesi dei fatti

I cinque elementi documentati

PARTE II — I numeri

Le leve finanziarie • La leva commerciale • La leva istituzionale

PARTE III — La cronologia 2000–2026

Le tre fasi • I tre livelli del sistema

PARTE IV — I documenti principali

Tredici schede documentali con riferimenti ufficiali e URL di verifica

PARTE V — Le risposte africane

Uganda • Conferenze di Entebbe • Lo studio accademico • Il caso Ghana

PARTE VI — Il quadro giuridico

Carta ONU, principi OCSE-DAC e la tensione documentata

Nota metodologica

Criteri di selezione e classificazione delle fonti

PARTE I — Sintesi dei fatti

Il presente materiale raccoglie e ordina documenti ufficiali dell'Unione Europea — trattati, regolamenti, risoluzioni parlamentari, comunicazioni della Commissione, programmi di finanziamento — insieme ad atti e prese di posizione ufficiali di governi e parlamenti africani. Ogni affermazione è riconducibile a una fonte primaria verificabile, indicata con riferimento ufficiale e URL.

Dalla lettura coordinata delle fonti emergono cinque elementi di fatto.

1. Un trattato vincolante con clausola di supremazia

Il Samoa Agreement, in applicazione provvisoria dal 1° gennaio 2024 tra l'UE e 77 Stati dell'Organizzazione degli Stati d'Africa, Caraibi e Pacifico (OACPS), contiene impegni in materia di salute sessuale e riproduttiva e di «educazione sessuale e riproduttiva completa» (art. 36 e, per il Protocollo Africa, art. 40.6), una clausola di supremazia (art. 97) per cui nessun accordo tra Stati membri UE e membri OACPS può ostacolarne l'attuazione, e un meccanismo di misure appropriate in caso di inadempimento (art. 101).

2. Una leva finanziaria in crescita

Lo strumento finanziario NDICI–Global Europe destina all'Africa subsahariana almeno 29,18 miliardi di euro per il 2021–2027. La proposta di regolamento «Global Europe» per il 2028–2034 (COM(2025)0551, iter legislativo in corso) porta la dotazione complessiva dell'azione esterna a 200,3 miliardi di euro a prezzi correnti, con un'allocazione indicativa per l'Africa subsahariana più che raddoppiata rispetto al ciclo precedente.

3. Mandati politici espliciti

Con le risoluzioni del 9 giugno e del 7 luglio 2022 il Parlamento Europeo ha chiesto a Commissione, SEAE e Stati membri di sostenere con forza e considerare prioritario l'accesso universale all'aborto sicuro e legale nelle relazioni esterne dell'Unione, e di compensare eventuali riduzioni dei finanziamenti statunitensi ai programmi globali di salute sessuale e riproduttiva. Con la risoluzione del 20 aprile 2023 sull'Uganda, il Parlamento ha chiesto l'uso di strumenti diplomatici, giuridici e finanziari, prospettando anche la valutazione del ritiro delle preferenze commerciali.

4. Un apparato operativo capillare

Il Gender Action Plan III impegna l'85% delle nuove azioni esterne UE a contribuire all'uguaglianza di genere; la Team Europe Initiative su SRHR in Africa (Kigali, dicembre 2022) mobilita 60 milioni di euro di nuovi fondi UE 2023–2027 con dieci Stati membri e tre comunità economiche regionali africane; nuovi programmi regionali sono stati lanciati fino all'ottobre 2025.

5. Una resistenza africana documentata

Trentacinque Stati ACP non firmarono il Samoa Agreement alla cerimonia di Apia. L'Uganda ha firmato con una dichiarazione interpretativa che esclude l'aborto dai riferimenti alla salute riproduttiva. Due conferenze interparlamentari africane (Entebbe 2023 e 2025) hanno chiesto modifiche all'accordo e proposto una Carta Africana per la sovranità culturale. Uno studio peer-reviewed del 2025 documenta, con interviste a funzionari governativi africani, la percezione di una condizionalità imposta.

La questione documentale al centro di questo dossier è una sola: se e in quale misura l'accesso a fondi, trattati e preferenze commerciali europee sia collegato all'adozione, da parte di Stati africani sovrani, di standard e definizioni in materia di aborto, genere ed educazione sessuale elaborati dalle istituzioni europee. I documenti raccolti consentono a ciascun lettore di formarsi un giudizio autonomo su basi verificabili.

PARTE II — I numeri

Le leve finanziarie

Strumento	Budget totale	Quota Africa subsahariana	Stato
NDICI–Global Europe — Reg. (UE) 2021/947	€ 79,5 miliardi	almeno € 29,18 miliardi (importo minimo garantito)	In vigore, 2021–2027
Global Europe 2028–2034 — COM(2025)0551	€ 200,3 mld a prezzi correnti (€ 182,9 mld a prezzi 2025)	€ 60,53 miliardi (allocazione indicativa proposta)	Proposta — iter in corso
Team Europe Initiative SRHR in Africa	€ 60 milioni di nuovi fondi UE	Africa subsahariana	Operativa, 2023–2027
UNFPA Supplies Partnership (contributo UE)	€ 45 milioni su sei anni (annunciati sett. 2022)	Globale, incl. Africa	In corso
Programma CERV (finanziamento ONG, incl. uguaglianza LGBTIQ)	€ 1,55 miliardi	Globale, incl. progetti con dimensione esterna	In vigore, 2021–2027

Nota sul raffronto NDICI → Global Europe. Il passaggio da 79,5 a 200,3 miliardi di euro non è direttamente proporzionale, perché il nuovo strumento accorpa capitoli prima separati (aiuto umanitario, pre-adesione, sostegno all’Ucraina). Il dato rilevante è la quota africana: da un minimo garantito di 29,18 miliardi a un’allocazione indicativa di circa 60,5 miliardi. Va inoltre registrato che la proposta sostituisce i precedenti obiettivi quantitativi vincolanti in materia di genere con un approccio di «mainstreaming» trasversale: il linguaggio su Pechino, ICPD, salute sessuale e riproduttiva ed educazione sessuale è mantenuto nel testo di base (art. 9 §6), mentre la verifica per obiettivi numerici viene meno.

La leva commerciale

Accanto agli aiuti allo sviluppo, i documenti registrano l’uso prospettato o richiesto di strumenti commerciali:

- **Regime EBA/GSP.** La risoluzione del Parlamento Europeo del 20 aprile 2023 chiede alla Commissione, in caso di promulgazione della legge ugandese, di valutare il ritiro delle preferenze commerciali «Everything But Arms» ai sensi dell’art. 19 del Regolamento (UE) n. 978/2012, di attivare la clausola «elementi essenziali» dell’Accordo di Cotonou e di considerare il regime globale di sanzioni UE in materia di diritti umani.
- **Nuovo Regolamento GSP (2026).** Il regolamento riformato, firmato il 18 giugno 2026 e applicabile dal 1° gennaio 2027, amplia il numero di convenzioni internazionali sui diritti umani il cui rispetto condiziona l’accesso alle preferenze e introduce una procedura d’urgenza per il ritiro rapido dei benefici. Lo strumento di condizionalità commerciale invocato nel 2023 risulta così istituzionalizzato e reso più rapido nell’attivazione.

La leva istituzionale

Secondo la scheda ufficiale del Parlamento Europeo (Legislative Train Schedule) sul Samoa Agreement, **l'applicazione provvisoria, la partecipazione alle istituzioni congiunte e la licenza a operare della Banca Europea per gli Investimenti si applicano soltanto agli Stati firmatari**. La mancata firma comporta quindi l'esclusione da canali di finanziamento e da sedi decisionali. Questa circostanza, riportata dalla documentazione istituzionale del Parlamento Europeo, coincide con quanto descritto dai funzionari africani intervistati nello studio accademico del 2025 (v. Parte V).

PARTE III — La cronologia 2000–2026

Le fonti coprono un arco di ventisei anni e mostrano una progressione in tre fasi.

Fase	Periodo	Carattere prevalente	Documenti
Prima fase	2000–2019	Pressione diplomatica e dichiarazioni. Il Parlamento Europeo chiede sanzioni e clausole di non discriminazione nei rapporti ACP, senza ancora disporre di strumenti finanziari strutturati dedicati.	Cotonou 2000; Ris. PE 2015; briefing EPRS
Seconda fase	2020–2023	Istituzionalizzazione. Strategia LGBTQ 2020–2025, GAP III, Regolamento NDICI, risoluzioni 2022 sull’aborto nelle relazioni esterne, Samoa Agreement: ogni strumento rinvia agli altri.	Schede 03–08
Terza fase	2024–2026	Consolidamento. Nuova Strategia LGBTQ+ 2026–2030, proposta Global Europe 2028–2034, GAP IV in elaborazione, nuovo Regolamento GSP: l’architettura viene rinnovata per il prossimo settennato.	Schede 10–13

I tre livelli del sistema

Gli strumenti documentati operano simultaneamente su tre piani distinti, che si richiamano reciprocamente:

- **Livello politico:** risoluzioni del Parlamento Europeo. Non sono giuridicamente vincolanti, ma costituiscono mandati formali di indirizzo verso la Commissione e il Servizio Europeo per l’Azione Esterna.
- **Livello giuridico-convenzionale:** trattati internazionali vincolanti — in particolare il Samoa Agreement — con clausola di supremazia sugli accordi tra le Parti e meccanismo di misure appropriate.
- **Livello finanziario e commerciale:** regolamenti di bilancio (NDICI; proposta Global Europe), programmi operativi (GAP, Team Europe Initiative) e regime di preferenze commerciali (GSP/EBA).

PARTE IV — I documenti principali

Tredici schede documentali in ordine cronologico. Per ciascun documento sono indicati tipologia, istituzione, data, riferimento ufficiale, URL di verifica e contenuto rilevante in forma descrittiva. La classificazione per natura giuridica (atto vincolante, atto non vincolante, proposta in iter) è indicata nel campo «Tipo».

01 Accordo di Cotonou (ACP-EU Partnership Agreement)	
Tipo	Trattato internazionale (vincolante; scaduto)
Istituzione	Unione Europea — Gruppo ACP (79 Stati)
Data	23 giugno 2000; revisioni 2005 e 2010; sostituito dal Samoa Agreement
Riferimento	Accordo di Partenariato ACP-CE, Cotonou, 23 giugno 2000
URL	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A22000A1215%2801%29
Contenuto	Quadro pluridecennale della cooperazione UE-ACP. In occasione della revisione del 2010 il Parlamento Europeo esprime riserve per l'assenza di una clausola esplicita di non discriminazione fondata sull'orientamento sessuale; negli anni successivi l'accordo fu richiamato come possibile base per misure verso Uganda e Nigeria dopo l'adozione di leggi nazionali in materia di omosessualità.

02 Risoluzione PE sui lavori dell'Assemblea Parlamentare Congiunta ACP-UE	
Tipo	Risoluzione del Parlamento Europeo (non vincolante)
Istituzione	Parlamento Europeo
Data	11 febbraio 2015
Riferimento	Risoluzione sui lavori dell'ACP-EU Joint Parliamentary Assembly
URL	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2015-0035_EN.html
Contenuto	Il Parlamento auspica che il successore dell'Accordo di Cotonou includa conseguenze per le discriminazioni fondate su orientamento sessuale o identità di genere e invita la Commissione a valutare procedure verso Uganda e Nigeria. È il mandato politico che orienta il negoziato post-Cotonou.

03 Strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020–2025	
Tipo	Comunicazione della Commissione (atto di indirizzo)
Istituzione	Commissione Europea
Data	12 novembre 2020

03 Strategia per l'uguaglianza LGBTIQ 2020–2025

Riferimento	COM(2020)0698
URL	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0698
Contenuto	Prima strategia UE dedicata all'uguaglianza LGBTIQ. Include l'azione esterna tra i suoi ambiti, con il sostegno finanziario a organizzazioni della società civile nei Paesi terzi e l'integrazione («mainstreaming») del tema in tutte le politiche, compresa quella estera.

04 Gender Action Plan III (GAP III)

Tipo	Documento programmatico congiunto (atto di indirizzo operativo)
Istituzione	Commissione Europea / SEAE
Data	Novembre 2020; operativo 2021–2025, prorogato al 2027
Riferimento	JOIN(2020)17 — Gender Equality and Women's Empowerment in EU External Action
URL	https://international-partnerships.ec.europa.eu/document/download/c8b9cff0-d155-4762-bd2d-2871a847956e_en
Contenuto	Piano operativo dell'azione esterna su genere e SRHR: obiettivo dell'85% di nuove azioni esterne che contribuiscano all'uguaglianza di genere; promozione dell'educazione sessuale completa; SRHR indicati come priorità per l'Africa subsahariana. Il rapporto intermedio del novembre 2023 conferma gli obiettivi e i finanziamenti collegati.

05 Regolamento NDICI — Global Europe 2021–2027

Tipo	Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (vincolante)
Istituzione	Parlamento Europeo e Consiglio UE
Data	In vigore dal 9 giugno 2021
Riferimento	Regolamento (UE) 2021/947
URL	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021R0947
Contenuto	Principale strumento finanziario dell'azione esterna 2021–2027: 79,5 miliardi di euro complessivi, di cui almeno 29,18 miliardi per l'Africa subsahariana. Il regolamento dispone che democrazia e diritti umani, inclusa l'uguaglianza di genere, siano riflessi nell'attuazione dello strumento; i programmi geografici e tematici che ne derivano traducono in progetti gli indirizzi del GAP III.

06 Risoluzioni PE del 9 giugno e del 7 luglio 2022

Tipo	Risoluzioni del Parlamento Europeo (non vincolanti)
Istituzione	Parlamento Europeo
Data	9 giugno 2022 (364 favorevoli, 154 contrari, 37 astenuti); 7 luglio 2022 (324 favorevoli, 155 contrari)
Riferimento	Global threats to abortion rights (giu. 2022); 2022/2742(RSP) (lug. 2022)
URL	https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20220603IPR32144
Contenuto	Adottate in risposta alla vicenda giudiziaria statunitense su Roe v. Wade. Il Parlamento chiede a SEAE, Commissione, delegazioni e Stati membri di compensare eventuali riduzioni dei fondi USA ai programmi globali SRHR e di sostenere con forza e considerare prioritario l'accesso universale all'aborto sicuro e legale nelle relazioni esterne dell'Unione. La risoluzione di luglio propone inoltre l'inserimento dell'aborto nella Carta dei Diritti Fondamentali, richiesta rinnovata dalla risoluzione dell'11 aprile 2024 (B9-0205/2024).

07 Risoluzione PE sulla decriminalizzazione universale dell'omosessualità (Uganda)

Tipo	Risoluzione del Parlamento Europeo (non vincolante)
Istituzione	Parlamento Europeo
Data	20 aprile 2023
Riferimento	P9_TA(2023)0120 — 2023/2643(RSP)
URL	https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0120_EN.html
Contenuto	Adottata dopo l'approvazione dell'Anti-Homosexuality Bill da parte del Parlamento ugandese. Il testo chiede alla Commissione di usare tutti i mezzi diplomatici, giuridici e finanziari disponibili per dissuadere il Presidente dal firmare la legge e, in caso di promulgazione, di valutare il ritiro delle preferenze commerciali EBA ex art. 19 del Reg. (UE) n. 978/2012, di attivare la clausola «elementi essenziali» dell'Accordo di Cotonou e di considerare il regime globale di sanzioni UE sui diritti umani. Il Parlamento chiede inoltre una strategia dell'Unione per la decriminalizzazione universale dell'omosessualità. È il documento in cui il collegamento tra strumenti commerciali e legislazione interna di un Paese terzo è formulato nel modo più esplicito.

08 Samoa Agreement (Accordo di partenariato UE–OACPS)

Tipo	Trattato internazionale (vincolante; applicazione provvisoria)
Istituzione	Unione Europea — OACPS (77 membri su 79; Cuba e Guinea Equatoriale non parti)
Data	Firmato ad Apia il 15 novembre 2023; applicazione provvisoria dal 1° gennaio 2024

08 Samoa Agreement (Accordo di partenariato UE–OACPS)

Riferimento	ACP-EU Samoa Agreement — OJ L 2023/2862
URL	https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302862
Contenuto	Disposizioni rilevanti: art. 2.5 (integrazione sistematica della prospettiva di genere in tutte le politiche); art. 29.5 (accesso universale a beni e servizi di salute sessuale e riproduttiva); art. 36.2 (attuazione della Piattaforma di Pechino e del programma ICPD); art. 40.6, Protocollo Africa (accesso a informazioni ed «educazione sessuale e riproduttiva completa», con richiamo alle linee guida UNESCO); art. 65.5, Protocollo Africa (protezione dei difensori dei diritti umani). Art. 97 (clausola di supremazia): nessun trattato, convenzione, accordo o intesa tra uno o più Stati membri UE e uno o più membri OACPS può ostacolare l'attuazione dell'accordo. Art. 101: consultazioni e «misure appropriate» in caso di inadempimento degli elementi essenziali. Alla cerimonia di Apia 35 membri OACPS non firmarono (20 africani, 9 caraibici, 6 del Pacifico); la maggior parte ha firmato successivamente.

09 Programmi operativi Team Europe su SRHR in Africa

Tipo	Iniziative di finanziamento e programmi operativi
Istituzione	Commissione Europea, 10 Stati membri, EAC, WAHO/ECOWAS, SADC
Data	Lancio a Kigali, dicembre 2022; nuovo programma regionale a Durban, 23 ottobre 2025
Riferimento	Team Europe Initiative on SRHR in sub-Saharan Africa; iniziativa regionale RAISE SRHR
URL	https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/sexual-and-reproductive-health-and-rights-srhr-sub-saharan-africa_en
Contenuto	Quadro-ombrello nell'ambito del pacchetto Global Gateway UE-Africa: oltre 150 azioni regionali e nazionali, con 60 milioni di euro di nuovi fondi dal bilancio UE per il 2023–2027 e impegni aggiuntivi attesi dagli Stati membri. Tra gli obiettivi dichiarati: prevenzione delle gravidanze precoci e indesiderate e degli «aborti non sicuri», collaborazione tra settori sanitario ed educativo. Nell'ottobre 2025 è stato lanciato a Durban un nuovo programma regionale per l'Africa orientale e meridionale con EAC e SADC. A questi si affianca il contributo UE di 45 milioni di euro su sei anni alla UNFPA Supplies Partnership (annunciato nel settembre 2022).

10 Strategia per l'uguaglianza LGBTQ+ 2026–2030

Tipo	Comunicazione della Commissione (atto di indirizzo)
Istituzione	Commissione Europea
Data	Ottobre 2025

10 Strategia per l'uguaglianza LGBTQ+ 2026–2030

Riferimento	LGBTIQ+ Equality Strategy 2026–2030
URL	https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/combating-discrimination/lesbian-gay-bi-trans-and-intersex-equality/lgbtiq-equality-strategy-2026-2030_en
Contenuto	Nuova strategia quinquennale: conferma la promozione dei diritti LGBTQ+ come componente dell'azione esterna dell'Unione, incluso il sostegno a organizzazioni della società civile nei Paesi terzi, in coordinamento con le linee guida del SEAE.

11 Proposta di Regolamento «Global Europe» 2028–2034

Tipo	Proposta di regolamento (procedura legislativa ordinaria — iter in corso)
Istituzione	Commissione Europea; commissione congiunta AFET-DEVE, parere LIBE
Data	Presentata il 16 luglio 2025
Riferimento	COM(2025)0551 — Procedura 2025/0227(COD)
URL	https://oeil.europarl.europa.eu/oeil/en/procedure-file?reference=2025/0227(COD)
Contenuto	Successore del NDICI per il 2028–2034: 200,3 miliardi di euro a prezzi correnti (182,9 a prezzi 2025), pari a circa il 10% del bilancio pluriennale, con allocazione indicativa per l'Africa subsahariana di circa 60,5 miliardi — più che raddoppiata rispetto al minimo garantito del ciclo in corso. L'art. 9 §6 mantiene il richiamo all'attuazione della Piattaforma di Pechino e del programma ICPD e l'impegno su salute sessuale e riproduttiva e relativi diritti, inclusa l'educazione sessuale completa; i considerando 47–48 richiamano il GAP e l'approccio «gender-transformative» e la non discriminazione anche per orientamento sessuale; l'Annex II riproduce i riferimenti gender/SRHR nei pilastri settoriali. Rispetto al ciclo 2021–2027 la proposta sostituisce gli obiettivi quantitativi vincolanti con il «mainstreaming» e non riproduce lo strumento tematico dedicato a democrazia e diritti umani: analisti indipendenti (ODI, ECDPM, Bruegel) rilevano che gli importi minimi regionali garantiti non figurano nella proposta originaria. Poiché l'iter è in corso, ogni dato va inteso come riferito alla proposta della Commissione e agli emendamenti depositati, non a un testo definitivo.

12 Gender Action Plan IV (in elaborazione)

Tipo	Documento programmatico in preparazione
Istituzione	Commissione Europea / SEAE
Data	Call for Evidence 18 marzo – 15 aprile 2026; adozione attesa nel 2027
Riferimento	Gender Action Plan 2028–2034 (GAP IV), successore del GAP III

12 Gender Action Plan IV (in elaborazione)

URL	https://www.eeas.europa.eu/eeas/gender-action-plan-iii-its-key-areas-eu-engagement_en
Contenuto	Piano operativo destinato a guidare le delegazioni UE nell'attuazione degli indirizzi gender/SRHR nel ciclo 2028–2034. Il GAP III ha raggiunto, secondo i rapporti della Commissione, una copertura dell'85% delle delegazioni con dialoghi sull'uguaglianza di genere; il GAP IV è destinato a consolidare tale copertura.

13 Nuovo Regolamento GSP (Sistema di Preferenze Generalizzate)

Tipo	Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio (vincolante)
Istituzione	Parlamento Europeo e Consiglio UE
Data	Firmato il 18 giugno 2026; pubblicato in GU il 22 giugno 2026; applicabile dal 1° gennaio 2027
Riferimento	Regolamento GSP riformato (sostituisce il Reg. (UE) n. 978/2012)
URL	https://policy.trade.ec.europa.eu/development-and-sustainability/generalised-scheme-preferences_en
Contenuto	La riforma amplia l'elenco delle convenzioni internazionali su diritti umani e del lavoro il cui rispetto condiziona l'accesso alle preferenze commerciali (GSP, GSP+, EBA) e introduce una procedura d'urgenza per il ritiro rapido dei benefici in caso di violazioni. La condizionalità è formulata in termini generali di diritti umani; la sua applicazione concreta ai casi controversi dipenderà dalle decisioni della Commissione, cui la risoluzione del 20 aprile 2023 (scheda 07) aveva già chiesto di attivare lo strumento in un caso specifico.

PARTE V — Le risposte africane

Nota di metodo. Questa sezione documenta atti ufficiali e prese di posizione di soggetti africani in risposta agli strumenti descritti nelle Parti precedenti. La documentazione di tali risposte, e delle vicende legislative nazionali cui si collegano, non implica alcuna valutazione — positiva o negativa — sul contenuto delle singole legislazioni interne citate. L'oggetto del dossier sono i meccanismi di condizionalità e le reazioni istituzionali che essi producono.

1. Uganda: la dichiarazione interpretativa al Samoa Agreement

L'Uganda non firmò alla cerimonia di Apia e appose successivamente alla propria firma (15 novembre 2023) una dichiarazione interpretativa formale, depositata presso il Consiglio dell'UE, con cui: (a) stabilisce che la ratifica non può essere intesa come accettazione di obblighi contrari alla Costituzione ugandese; (b) precisa che termini come «gender», «gender equality» e «other status» saranno interpretati in conformità alla Costituzione e alle leggi nazionali; (c) dichiara che i riferimenti ai diritti di salute sessuale e riproduttiva non includono l'aborto, salvo nei casi previsti dalla legge ugandese. Nel maggio 2025 il Presidente Museveni ha pubblicamente prospettato il ritiro dall'accordo qualora esso contenesse disposizioni coercitive in materia di diritti riproduttivi.

Fonte: Council of the EU — Treaty Database, dichiarazione della Repubblica dell'Uganda.

2. Le Conferenze Interparlamentari di Entebbe (2023 e 2025)

La Dichiarazione di Entebbe del settembre 2023, adottata da una conferenza di parlamentari africani, esortava i capi di Stato ACP a non firmare l'accordo post-Cotonou senza modifiche e chiedeva la rimozione dei riferimenti alla salute sessuale e riproduttiva, nonché l'inserimento di una clausola di protezione dei valori sovrani africani. La III Conferenza Interparlamentare Africana su Famiglia e Sovranità (Entebbe, 9 maggio 2025), inaugurata dal Presidente Museveni, ha proposto l'adozione di una Carta Africana per la protezione dei valori tradizionali e della sovranità culturale — uno strumento giuridico regionale concepito come risposta al sistema di condizionalità. La First Lady e Ministro dell'Istruzione Janet Museveni ha dichiarato in quella sede che gli aiuti non vengono più offerti liberamente ma accompagnati da condizioni che mirano a ridefinire le società africane secondo standard esterni.

3. Lo studio accademico indipendente (Third World Quarterly, 2025)

Uno studio peer-reviewed pubblicato su Third World Quarterly (Taylor & Francis, 3 novembre 2025; DOI: 10.1080/01436597.2025.2566237), basato su interviste condotte nel 2023–2024 con funzionari governativi africani di alto rango, documenta la percezione africana del negoziato del Samoa Agreement. Dalle interviste emergono tre elementi: l'insistenza dei negoziatori europei sui temi di orientamento sessuale e identità di genere a fronte del rifiuto di discutere la restituzione degli artefatti culturali coloniali; il rilievo della contraddizione di un'Unione che promuove all'esterno un'agenda non condivisa da tutti i propri Stati membri; la descrizione del collegamento tra firma dell'accordo e accesso ai finanziamenti come un fatto compiuto privo di alternative reali. Si tratta della prima fonte accademica indipendente che documenta con interviste dirette questa percezione.

4. Il caso Ghana (2024–2026)

Il caso ghanese è il più recente e mostra come considerazioni finanziarie internazionali entrino esplicitamente nel dibattito su una legge nazionale. Nel febbraio 2024 il Parlamento del Ghana ha approvato lo «Human Sexual Rights and Family Values Bill», che inasprisce la normativa esistente e vieta la promozione, il patrocinio e il finanziamento di attività LGBTQ+ nel Paese. I fatti documentati rilevanti ai fini del presente dossier sono i seguenti:

- Il 24 aprile 2024 il Parlamento Europeo ha dedicato alla legge ghanese un dibattito in plenaria (2024/2710(RSP)) su dichiarazioni di Consiglio e Commissione, a conferma dell’attenzione istituzionale europea verso un procedimento legislativo interno di uno Stato terzo.
- Nell’intervento pronunciato a nome dell’Alto Rappresentante Borrell, la Commissione ha rilevato che membri di primo piano del governo ghanese avevano evidenziato le potenziali conseguenze finanziarie della legge e le perdite per il bilancio 2024, e che la legge richiedeva un riesame alla luce degli impegni internazionali del Paese.
- Nel marzo 2024 l’allora leader dell’opposizione John Dramani Mahama — oggi Presidente della Repubblica — dichiarò pubblicamente che il ritardo nella firma presidenziale della legge era legato alla dipendenza del Paese dagli aiuti esteri.
- Decaduta con lo scioglimento del Parlamento, la legge è stata ripresentata nel 2025 e riapprovata in versione emendata il 29 maggio 2026; la decisione finale spetta ora al Presidente Mahama.

L’elemento documentale è la sequenza: un iter legislativo nazionale che si svolge, per esplicita ammissione di esponenti di governo e di opposizione, sotto il peso di possibili conseguenze finanziarie internazionali. Il Ghana è così il secondo caso-Paese, dopo l’Uganda, in cui il nesso tra legislazione interna in materia di famiglia e sessualità e accesso a fondi e benefici esterni risulta attestato da fonti ufficiali.

Fonti: SEAE, intervento dell’Alto Rappresentante in plenaria, 24 aprile 2024; Parlamento Europeo, resoconto della seduta del 24 aprile 2024; Ghana News Agency, 30 maggio 2026.

PARTE VI — Il quadro giuridico

Le norme di riferimento

Carta delle Nazioni Unite, art. 1.2. Indica tra i fini dell'Organizzazione lo sviluppo di relazioni amichevoli tra le nazioni fondate sul rispetto del principio dell'eguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli.

Principi OCSE-DAC sull'efficacia degli aiuti. La Dichiarazione di Parigi (2005), l'Agenda di Accra (2008) e il Partenariato di Busan (2011) stabiliscono il principio di ownership: gli aiuti allo sviluppo devono allinearsi alle priorità definite dai Paesi riceventi, non a quelle dei donatori.

La tensione documentata

Dalla lettura coordinata delle fonti raccolte emergono tre circostanze di fatto:

- l'erogazione di fondi e l'accesso a istituzioni finanziarie e preferenze commerciali risultano collegati, negli strumenti esaminati, all'adesione a definizioni di diritti umani e di salute sessuale e riproduttiva elaborate in sede europea;
- tali definizioni non godono di consenso universale nelle sedi multilaterali, come attestano le riserve formali di Stati africani (dichiarazione interpretativa ugandese), gli atti parlamentari collettivi (Entebbe 2023 e 2025) e la Dichiarazione di Ginevra del 2020, sottoscritta anche da Stati membri UE;
- la clausola di supremazia del Samoa Agreement (art. 97) attribuisce all'accordo prevalenza su ogni altra intesa tra le Parti.

Un riscontro interno alle istituzioni europee. Il briefing del Servizio Ricerca del Parlamento Europeo del maggio 2025 (EPRS_BRI(2025)772863) osserva che le iniziative dell'Unione sui diritti LGBTIQ+ in Africa adottano un approccio prudente per evitare di imporre valori percepiti da alcuni africani come non africani, e che il Parlamento ha costantemente chiesto maggiori finanziamenti e l'uso della leva diplomatica. La tensione tra promozione esterna di standard e principio di autodeterminazione è dunque registrata dalla stessa documentazione istituzionale europea.

Se questa configurazione integri o meno una violazione dei principi richiamati è questione di valutazione giuridica e politica. I documenti raccolti forniscono la base fattuale per quel giudizio.

Nota metodologica

Il presente materiale osserva tre criteri di rigore documentale, indicati qui affinché ogni lettore possa verificarli.

1. Distinzione per natura giuridica

- **Atti vincolanti:** trattati in vigore o in applicazione provvisoria (Samoa Agreement) e regolamenti (NDICI; Regolamento GSP 2026). Producono obblighi giuridici.
- **Atti non vincolanti:** risoluzioni del Parlamento Europeo, comunicazioni e strategie della Commissione, piani d'azione. Non producono obblighi, ma costituiscono mandati e indirizzi politici formali che orientano l'azione esecutiva.
- **Proposte in iter:** COM(2025)0551 e GAP IV non sono atti adottati. Ogni riferimento va inteso come relativo a testi in corso di formazione, suscettibili di modifica.

2. Distinzione tra testo e interpretazione

Le citazioni di articoli e disposizioni riproducono o parafrasano il testo ufficiale. Le letture d'insieme (progressione in fasi, livelli del sistema, tensione con i principi di autodeterminazione) sono chiavi interpretative proposte dal curatore e riconoscibili come tali.

3. Verificabilità

Ogni scheda riporta riferimento ufficiale e URL della fonte primaria. Ove il dato provenga da fonti secondarie qualificate (documenti di ricerca del Parlamento Europeo, studi peer-reviewed, analisi di centri studi indipendenti), la natura della fonte è esplicitata nel testo.